

El cambio climático en la agenda de seguridad de la Unión Europea¹²

Climate change on the security agenda of the European Union

Beatriz Vázquez Rodríguez³

Resumen: Aunque la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea actualizó algunos antiguos planteamientos de seguridad europeos finalmente, los riesgos derivados del cambio climático no fueron incorporados a la lista de los principales desafíos de seguridad de esta organización. No obstante, con carácter reciente la Unión Europea ha asumido un cierto liderazgo con el objetivo de promover la seguridad climática en foros multilaterales, advirtiendo que esta cuestión es uno de los principales retos contemporáneos para la seguridad internacional. Sin embargo, el desarrollo para integrar esta perspectiva en la política de seguridad de la UE es limitado, dado que existe –en el momento presente– una importante distancia entre las palabras y los hechos.

Palabras clave: cambio climático, Estrategia global de la UE, gobernanza climática, multilateralismo, seguridad internacional

Abstract: Although the Global Strategy for Foreign and Security Policy of the European Union updated some old European security approaches, the risks arising from climate change were not incorporated into the list of the main security challenges of this organization. However, recently the European Union has assumed a certain leadership role with the aim of promoting climate security in multilateral forums, warning that this issue is one of the main contemporary challenges for international security. However, the development to integrate this perspective into the EU security policy is limited, and there is, at present, a significant distance between words and deeds.

Keywords: climate change, EU Global Strategy, climate governance, multilateralism, international security

DOI: 10.24215/23142766e093

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Obstáculos a la movilidad de personas en los nuevos escenarios de la UE”, DER2017-86017-R.

² Recibido: 21/01/20. Aceptado: 23/06/20.

³ Profesora Sustituta en el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, acreditada como Contratada Doctora, Departamento de Derecho Público, Universidad de Oviedo. Correo electrónico: vazquezbeatriz@uniovi.es. Miembro del Grupo de Investigación Consolidado de Derecho Europeo de la Universidad de Oviedo (EURODER-UNIOVI-IDI/2018/000187).

1. Introducción

Desde sus inicios, los debates en torno al cambio climático se han focalizado en aspectos científicos o económicos; sin embargo, según ha ido evolucionando la comprensión empírica de las causas y consecuencias del cambio climático en las condiciones de vida del ser humano, estos debates se han ampliado a otras dimensiones previamente no exploradas, como las relativas a las repercusiones que éste puede tener para la seguridad. No obstante, en la actualidad no existe una definición única de seguridad medioambiental, ni en el mundo académico de las Relaciones Internacionales, ni en la esfera política internacional (Casado, 2017).

Así, son varios los estudios, informes recientes y estrategias de seguridad nacional donde se empieza a considerar que el cambio climático es uno de los principales desafíos para la paz y estabilidad mundiales, lo que requiere de una respuesta colectiva. Sin embargo, el vínculo entre el cambio climático y la seguridad sigue siendo un tema controvertido. Por un lado, porque los problemas ambientales a menudo son silenciados por otras amenazas más urgentes y, por otro, porque también con frecuencia, se cuestiona la oportunidad de considerar el cambio climático como un problema de seguridad (Trombetta, 2008), lo que explica la reticencia de algunos Estados a discutir esta cuestión en el seno del Consejo de Seguridad.

De lo que no hay duda es de que el calentamiento del planeta tiene efectos potencialmente adversos que pueden afectar la seguridad. Así, la contracción de zonas cubiertas de nieve y la elevación del nivel del mar pueden poner en jaque la existencia territorial de algunos Estados⁴. Además, tanto la desaparición de Estados insulares como la desertificación, los fenómenos de calor extremo, la creciente escasez de agua y del número de inundaciones pueden traer consigo éxodos masivos de población, una situación que puede alterar el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional dentro de las fronteras de algunos Estados⁵. Finalmente, la escasez de recursos de primera necesidad es un factor de alto riesgo

⁴ Esta cuestión plantea interrogantes desde la perspectiva del derecho internacional clásico como son los relativos a la posible falta de concurrencia de los elementos constitutivos del Estado indicados en el art. 1 de la Convención panamericana sobre los derechos y los deberes de los Estados de 1933; o los posibles efectos jurídicos de la alteración de las líneas de base y límites exteriores de los espacios marinos debido a la elevación del nivel del mar. Véanse: UNHCR, (2011). "Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States", *Legal and protection policy research series*, pp. 1-24; AZNAR GÓMEZ, M. J., (2013). "El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 26, pp. 1-23; SCHOFIELD, C., (2013). "Holding Back the Waves? Sea-level Rise and Maritime Claims", in: *Climate Change: International Law and Global Governance*, O. C. Ruppel, C. Roschmann and K. Ruppel-Schlichting (eds.), Nomos, Baden-Baden, pp. 593-614; HOLLAND, A.; BABSON, E., (2017). "Atlantis 2.0: How Climate Change Could Make States Disappear and What Means for Global Security", in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 28-34; DOBRIC, M., (2019). "Rising Statelessness Due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law Offer Sufficient Protection?", *The Statelessness and Citizenship Review*, vol. 1, nº. 1, pp. 42-68.

⁵ Igualmente, se plantean problemas con relación a los refugiados medioambientales y la existencia o no de normas jurídicas internacionales aplicables para su reubicación dado que por ejemplo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no contempla un derecho indefinido. Véanse: ESPÓSITO, C.; TORRES, A., (2011). "Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los 'nuevos refugiados'", *Relaciones Internacionales*, nº. 17, pp. 67-86; ALEXANDER, H.; SIMON, J., (2015). "'Unable to Return' in the 1951 Refugee Convention: Stateless Refugees and Climate Change", *Florida Journal of International Law*, vol. 26, nº. 3, pp. 1-28; BERCHIN, I. & Others, (2017). "Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees", *Geoforum*, nº 84, 2017, pp. 147-150; MCLEMAN, R., (2017). "Migration and Displacement in a

que –combinado con factores políticos, económicos o demográficos– puede actuar como catalizador de conflictos violentos (Buhaug, Gleditsch y Theisen, 2008).

El objeto de este trabajo, entonces, es analizar la posición de la Unión Europea dado que en los últimos años ésta ha querido asumir una posición relevante sobre las cuestiones relativas al cambio climático y los riesgos para la seguridad, fundamentalmente a través de su política exterior y de seguridad. Lo anterior se puede constatar a partir del hecho de que las cuestiones vinculadas al cambio climático cada vez están más presentes en la agenda de seguridad de las instituciones de la UE, desde una doble dimensión. De un lado, porque esta organización ha querido fortalecer sus capacidades y adaptarse a los potenciales riesgos para la seguridad derivados del cambio climático; y de otro, porque con su actitud proactiva en diferentes foros multilaterales la UE ha pretendido aumentar su liderazgo mundial lo que podría suponer un paso muy conveniente en su política exterior, afianzándose como un actor principal a nivel internacional en lo relativo a la lucha contra el cambio climático.

Partiendo de lo anterior, en una primera parte nos resulta oportuno analizar con carácter previo cuál es la posición que han adoptado las Naciones Unidas, en concreto el Consejo de Seguridad, sobre el cambio climático y sus potenciales riesgos para la seguridad internacional y si efectivamente los riesgos derivados de aquel suponen una amenaza común y que, en consecuencia, deban abordarse de forma coordinada con otras organizaciones internacionales con el objetivo de desarrollar capacidades comunes y coherentes en materia de seguridad climática y medioambiental.

Posteriormente se estudiará la posición adoptada por la UE y determinará si efectivamente la UE se está preparando para reducir su vulnerabilidad en cuestiones de seguridad en este ámbito material y, si la respuesta es afirmativa, cómo esta organización se está adaptando al cambio climático fortaleciendo las capacidades de las que dispone para adoptar medidas eficaces por ejemplo, en materia de seguridad en el ámbito de la prevención y gestión de conflictos, o en el diseño de estrategias con otros Estados para gestionar posibles flujos migratorios derivados de esta amenaza. Finalmente, se plantearán una serie de conclusiones para poner de relieve el estado actual de la cuestión.

2. Multilateralismo, cambio climático y seguridad

El Tratado de Lisboa estableció que uno de los principios fundamentales de la actuación internacional de la UE es la necesidad de propiciar soluciones con carácter multilateral. Es por ello que como reconoció recientemente el Consejo en sus Conclusiones de junio de 2019, el multilateralismo con las Naciones Unidas “es una de las piedras angulares de la política exterior de la UE” y supone que a través de la cooperación se proteja el patrimonio común y se promuevan los intereses colectivos. Partiendo de lo anterior, resulta oportuno analizar con carácter previo cuál es la posición que han adoptado las Naciones Unidas, en concreto el Consejo de Seguridad, sobre el cambio climático y sus potenciales riesgos para la seguridad internacional.

Changing Climate” in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 100-108.

El origen de los debates sobre esta cuestión en el seno de este órgano se remonta a abril de 2007, cuando, por iniciativa del Reino Unido, se celebró un debate con objeto de explorar la relación entre la energía, la seguridad y el clima (S/PV.5663, 2007). Como puso de relieve la delegación organizadora, “el objeto propuesto del presente debate del Consejo de Seguridad es su posible impacto en la seguridad (...) a saber: las controversias fronterizas; la migración; el suministro de energía; la escasez de otros recursos; las tensiones sociales y las crisis humanitarias” (S/2007/186, pp. 3-5). No obstante, en esta primera ocasión, no fue posible adoptar ninguna resolución al respecto dado que el debate pareció focalizarse en la pertinencia o no de examinar esa cuestión en aquel foro y no en las dimensiones de ese ámbito material concreto.

En paralelo, otros órganos de las Naciones Unidas empezaron también a ocuparse de las relaciones entre cambio climático y seguridad. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 11 de junio de 2009 la A/RES/63/281 sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad, en la que solicitaba al Secretario General de las Naciones Unidas un informe relativo a las posibles repercusiones del cambio climático para la seguridad. En su informe (A/64/350, 2009), el Secretario General señaló que el cambio climático podría afectar a la seguridad internacional desde varias perspectivas, dado que podría suponer una amenaza para la seguridad alimentaria, la salud humana y también para los procesos de desarrollo en algunos Estados. Igualmente consideró que la seguridad internacional también podría verse afectada por movimientos masivos y desordenados de población, por la pérdida de territorios o por la escasez de recursos básicos necesarios para la supervivencia. En sus recomendaciones finales, el Secretario recordó que la mitigación y la adaptación son las dos principales estrategias para hacer frente al cambio climático, e instó a la comunidad internacional a prever y prepararse para afrontar esos desafíos para la seguridad aumentando la coherencia y la cooperación en materia de seguridad en el sistema de Naciones Unidas y también con otras organizaciones regionales.

En julio de 2011, el Consejo de Seguridad volvió a ocuparse de la cuestión en un segundo debate titulado “Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: el efecto del cambio climático”, que parecía presagiar una cierta tendencia a consolidar su discusión en este foro y la adopción de una resolución de mínimos, pero de nuevo no fue posible llegar a ningún acuerdo debido a que ciertos Estados –algunos miembros permanentes– si bien consideraban que el cambio climático podía afectar a la seguridad; sin embargo, estimaron que era una cuestión principalmente vinculada al desarrollo sostenible. También apelaron a la falta de experiencia y de recursos del Consejo de Seguridad en esta materia. No obstante, en esta ocasión, hubo una declaración de la Presidencia del Consejo que quiso zanjar el debate sobre la pertinencia del foro en la discusión de esta temática subrayando la conexión entre el cambio climático y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por entender que los riesgos a la seguridad producidos por aquel pueden representar factores determinantes en el desarrollo de los conflictos y en los procesos de consolidación de la paz, al tiempo que pueden obstaculizar la ejecución de los mandatos del Consejo de Seguridad (S/PRST/2011/15).

Durante los años siguientes, el Consejo de Seguridad prácticamente no se ocupó de esta cuestión. En este periodo se celebraron dos reuniones en formato Fórmula Arria: una, el 15 de febrero de 2013, sobre las dimensiones de la seguridad y el cambio climático, y otra, celebrada el 30 de junio de 2015, sobre el cambio climático como multiplicador de amenazas

en la seguridad global. No obstante, a partir de 2017 la tónica de este órgano parece ser otra. Primero, porque durante ese año, se celebraron dos reuniones con arreglo a la Fórmula Arria; una, sobre “Las implicaciones del cambio climático en la seguridad: el aumento del nivel del mar”⁶ y otra, sobre las posibles repercusiones para la seguridad por el aumento de las temperaturas⁷. Y segundo, porque a partir de entonces se han celebrado debates con carácter anual que abordan también esta cuestión. En 2018 se celebró uno para “Comprender y enfrentar los riesgos para la seguridad relacionados con el clima” (S/2018/749) y en 2019 otro sobre la temática relativa a “Hacer frente a los efectos de los desastres relacionados con el clima en la paz y seguridad internacionales”, (S/PV.8451).

En base a lo anterior, compartimos la opinión de Conca, Thwaites y Lee (2017), quienes afirman que el Consejo de Seguridad se está ocupando con mayor frecuencia del cambio climático y las diversas situaciones que potencialmente pueden poner en peligro la seguridad y el orden mundial, como son la supervivencia de los pequeños Estados insulares, la degradación ambiental como un detonante de conflictos armados o la perspectiva de los refugiados climáticos. También podemos deducir que el Consejo de Seguridad, con independencia de que todavía no ha podido aprobar ninguna resolución sobre este particular, se encuentra cada vez más presionado por un mayor número de Estados⁸ para que extienda el concepto material de lo que es una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y reconozca al cambio climático como tal. Si bien todavía los desacuerdos en esta materia son obvios, el Consejo de Seguridad debe buscar soluciones a estos problemas adecuándose a las necesidades de un mundo cambiante y ofreciendo respuesta a aquellos Estados que lo consideran inexperto en la gestión de esta materia. A este respecto, es donde la posición de organizaciones regionales como la UE cobran protagonismo dado que, al constatar que existe una visión compartida sobre los riesgos a la seguridad derivados del cambio climático, la cooperación entre estas y la organización mundial –en respuesta al multilateralismo eficaz– pueden aportar soluciones satisfactorias.

3. El cambio climático en la Política Exterior y de Seguridad de la UE

Así, en el marco de la Unión Europea el punto de partida con respecto a la discusión del binomio cambio climático-seguridad se puede situar en marzo de 2008, cuando el Alto Representante de la UE para la política exterior y de seguridad común, J. Solana, elaboró un documento para el Consejo Europeo titulado “El cambio climático en la seguridad

⁶ El sesión se celebró el 10 de abril de 2017, disponible en: <http://webtv.un.org/watch/security-council-open-arria-formula-meeting-on-security-implications-of-climate-change-sea-level-rise/5392930692001>, (Último acceso: 19.01.2020).

⁷ En esta ocasión el debate se celebró el 15 de diciembre de 2017, disponible en: <http://webtv.un.org/watch/fl-security-council-arria-formula-climate-change-and-security/5681754905001>, (Último acceso: 19.01.2020).

⁸ Según el Global Security Defense Index on Climate Change, más de una centena de Estados han considerado que el cambio climático es una amenaza a la seguridad, <https://www.americansecurityproject.org/climate-energy-and-security/climate-change/gsdicc/>, (Último acceso: 19.01.2020).

internacional”⁹, donde alertaba sobre la incidencia del cambio climático en materia de seguridad para Europa y de la afectación de sus intereses en materia de seguridad dentro y fuera de la Unión. En concreto, el Alto Representante esbozó lo que, a su parecer, consideró como formas de conflicto provocado por el cambio climático: los conflictos derivados por la escasez de recursos; los posibles daños y riesgos económicos para las ciudades costeras e infraestructuras vitales como instalaciones portuarias y refinerías; las pérdidas de territorio y contenciosos fronterizos, las migraciones por causas ambientales o las situaciones de fragilidad y radicalización. Seguidamente, el Alto Representante –con objeto de prevenir o evitar estos riesgos para la seguridad– alentó a los Estados miembro al aprovechamiento de los instrumentos de la UE, de acción comunitaria y de la PESC/PESD, junto con políticas de atenuación y adaptación. En concreto, propuso dos medidas que consideró fundamentales: por una parte, el aumento de las capacidades a escala de la UE como primer paso para acometer el impacto del cambio climático en la seguridad internacional seguido de una mejora en la prevención y preparación en la respuesta a las catástrofes y los conflictos; y por otra, el liderazgo multilateral de la UE para promover la seguridad climática mundial abordando así la posible necesidad de elaborar normas del Derecho internacional.

Conviene pues estudiar si los desarrollos posteriores han ido profundizando en esa dirección. Así, debemos analizar cómo se trata esta cuestión en los documentos de estrategia de seguridad de la UE y si en ausencia de referencia a esta cuestión, las acciones adoptadas por esta organización dan muestras de haber querido adaptar su política de seguridad al fenómeno de la lucha contra el cambio climático.

I. El cambio climático en las Estrategias de Seguridad de la UE

Respecto a la primera dimensión, en el año 2003 el Consejo Europeo adoptó la conocida Estrategia Europea de Seguridad, un documento en el que por primera vez se establecían los principios y objetivos para promover los intereses de la UE en materia de seguridad. No obstante, en este primer documento no se incluyó la lucha contra el cambio climático como una de las principales amenazas para la seguridad en Europa, aunque es cierto que quizás era un momento muy temprano como para considerarlo como tal. En ese sentido, el Alto Representante en el documento antes citado ya advertía que “en la próxima evaluación de la ejecución de la Estrategia de seguridad europea, en su caso las propuestas para complementarla, deben tener en cuenta la dimensión de seguridad del cambio climático”.

Así, bajo la Presidencia francesa del Consejo en 2008, se intentó rediseñar y elaborar una versión nueva y actualizada de la Estrategia Europea de Seguridad. Aunque no fue posible conseguir un consenso al respecto, el Consejo Europeo adoptó en diciembre de 2008 un “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución–”, donde por primera vez se reconoció que “las repercusiones del cambio climático en la seguridad, reviste una urgencia mayor”¹⁰ y se remitió al informe

⁹ “El Cambio Climático y la Seguridad Internacional”, Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, S113/08, 14 de marzo de 2008, disponible en: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/reports/99394.pdf, (Último acceso: 19.01.2020).

¹⁰ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, S407/08, Bruselas 11 de diciembre de 2008, disponible en: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf, (Último acceso: 19.01.2020).

del Alto Representante para referirse al cambio climático como un "multiplicador de amenazas". Además, en el Informe también se instó a la UE a reforzar la actividad de prevención de conflictos y gestión de crisis, así como las capacidades de análisis y de alerta temprana con respecto a esta nueva dimensión.

A pesar de esto, si bien la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016 redefine con carácter parcial algunos antiguos planteamientos de seguridad europeos, la cuestión del cambio climático finalmente no fue incorporada a la lista de los principales desafíos de seguridad de esta organización. En cambio, la Estrategia sí reconoció que el cambio climático pone "en peligro tanto a nuestra población como nuestro territorio"¹¹ y en consecuencia que la gestión de los riesgos derivados del cambio climático es esencial para la seguridad y la prosperidad de Europa. No obstante, esto ha sido criticado por la doctrina y algún autor ha llegado incluso a afirmar que "la consideración del cambio climático como un mero potenciador de amenazas sigue siendo un importantísimo escollo teórico que impide desarrollar una estrategia de seguridad y una acción exterior óptimas" (Del Rio, 2016).

Sin embargo, es importante subrayar que recientemente el Consejo de la UE adoptó unas Conclusiones sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE¹² a propósito de la presentación por la Alta Representante de la UE del tercer informe sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE¹³. En esta ocasión, el Consejo puso de relieve la importancia que revisten las cuestiones medioambientales y el cambio climático para la seguridad y defensa europeas, y acogió con satisfacción el incremento de la sensibilidad respecto de las cuestiones relativas al clima sobretudo en acciones de la UE adoptadas en materia de prevención de conflictos y seguridad sostenibles. Esta incipiente tendencia de la UE a reconocer que el cambio climático es *per se* un riesgo a la seguridad es relevante dado que podría suponer su reconocimiento como tal en la actualización del próximo documento de Estrategia de política exterior y de seguridad de la UE.

II. La respuesta de la UE en materia de seguridad ante los riesgos derivados del cambio climático

Con carácter introductorio, conviene advertir que la seguridad climática no es un compartimento estanco dentro de la política exterior y de seguridad de la UE, sino que debe entenderse "como un clúster de diferentes ámbitos políticos vinculados entre sí por la ambición declarada de la UE de responder mejor y, en última instancia, de prevenir los riesgos

¹¹ "Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte", Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf. (Último acceso: 19.01.2020).

¹² Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE, 10048/19, 17 de junio de 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10048-2019-INIT/es/pdf>. (Último acceso: 19.01.2020).

¹³ Tercer informe sobre la aplicación de la Estrategia Global de la Unión Europea, "La Estrategia Global de la UE en la práctica después de tres años y con miras al futuro", 14 de junio de 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf. (Último acceso: 19.01.2020).

de seguridad relacionados con el clima”¹⁴ (Bremberg, 2019). Así, al compás del reconocimiento por parte de la UE de los riesgos para la seguridad derivados del cambio climático, esta organización ha ido avanzando en el desarrollo de diversas iniciativas o estrategias para garantizar la seguridad climática en el marco de su política exterior y de seguridad. Por tanto, conviene analizar en qué medida esta posición de la UE se ha traducido en acciones concretas para mejorar su respuesta ante los riesgos derivados del clima. En ese sentido, comprobaremos que no cabe duda de que la UE, desde un marco teórico, ha priorizado en sus discursos las cuestiones relativas a la seguridad climática, incluso asumiendo un liderazgo en foros multilaterales con el objetivo de promover la seguridad climática, pero el desarrollo práctico ha sido muy limitado, con una importancia distancia entre las palabras y los hechos.

a) El liderazgo multilateral de la UE para promover la seguridad climática mundial

Como acabamos de poner de relieve, las instituciones europeas vienen advirtiendo de manera inequívoca que el cambio climático es uno de los principales desafíos contemporáneos para la seguridad de la UE y de sus Estados miembro. En esta línea, el Consejo de la UE –en su formación de asuntos exteriores– viene adoptando desde hace algunos años unas conclusiones sobre Diplomacia Climática. En sus conclusiones de 2016 subrayaba la necesidad de que tanto la UE como sus Estados miembro trabajaran para hacer frente a las repercusiones directas e indirectas del cambio climático en la seguridad internacional, “mediante un análisis más minucioso de la relación entre la vulnerabilidad climática y los riesgos de fragilidad y seguridad”. Ese mismo año, el Consejo de Asuntos Exteriores ponía en marcha el Plan de Diplomacia Climática Europea con objeto de implementar la aplicación del Acuerdo de París, centrándolo en tres áreas principales, dos de las cuales con incidencia directa en materia de seguridad: de un lado, la lucha contra el cambio climático entre las prioridades estratégicas de la diplomacia y la política exterior; y de otro, el análisis de la relación entre el cambio climático, los recursos naturales, la prosperidad, la estabilidad y la migración. Posteriormente, en las conclusiones adoptadas en febrero de 2019, el Consejo se refirió al cambio climático como una amenaza directa y existencial con graves implicaciones para la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales y se mostró decidido “a asumir el liderazgo de la aceleración de la actuación climática en todos los frentes”.

La siguiente ocasión que ha tenido la UE para pronunciarse sobre ese particular ha sido en ocasión de los preparativos para las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), donde el Consejo de la UE se ha vuelto a manifestar sobre la urgente necesidad de reforzar la acción mundial contra el cambio climático, reconociendo que este “constituye per se una amenaza cada vez más acuciante para la paz y la seguridad con graves repercusiones en todo el planeta”, (Preparativos para las reuniones de la Convención Marco de las Naciones sobre el Cambio Climático, 2019). Pues bien, esta posición de la UE también se ha confirmado en foros multilaterales, en particular en los debates celebrados en el seno del Consejo de Seguridad antes citados.

Así, ya en el primer debate de 2007, el representante de Alemania, en nombre de la UE, abogó por la necesidad de formular una política climática innovadora y examinar las consecuencias en materia de seguridad para elaborar un marco global de gestión de riesgos

¹⁴ Traducción propia.

que integrase el desafío del cambio climático. En esta línea afirmó que “La Unión Europea está dispuesta a desempeñar la función que le corresponde en las labores dirigidas a examinar esos desafíos a nivel mundial”. En los debates posteriores, esta organización se ha manifestado en idéntico sentido. Más concretamente, en el último debate celebrado hasta la fecha: “Hacer frente a los efectos de los desastres relacionados con el clima en la paz y la seguridad internacionales” de 25 de enero de 2019, la delegación de la Unión Europea ante las Naciones Unidas formuló una declaración a la que se adscribieron los Estados miembro participantes en la reunión, donde además de informar sobre el desarrollo de una serie de capacidades en su afán por liderar la actuación climática, reconoció lo fundamental que era “la incorporación de factores de seguridad relacionados con el clima en los marcos normativos de nivel estratégico y las orientaciones prácticas a los niveles nacional, regional y multilateral” (S/PV.8451). Con carácter reciente, tanto en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Acción Climática celebrada en septiembre de 2019, como en la apertura del 74º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente del Consejo Europeo reafirmó el empeño de la UE en liderar la lucha contra la amenaza climática¹⁵ e incidió en la urgente necesidad de reforzar la respuesta mundial y tomar medidas decisivas en contextos de fragilidad para hacer frente a las repercusiones del cambio climático sobre la estabilidad y seguridad en el mundo¹⁶. Siendo así, no cabe duda de que de la posición asumida por la UE en sus documentos internos y de su actitud mostrada en foros multilaterales se desprende su empeño en asumir el reto del liderazgo climático.

b) La paulatina integración de las preocupaciones climáticas en el ámbito de la prevención de conflictos

Uno de los componentes fundamentales en el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la UE es el establecimiento y desarrollo de una amplia gama de instrumentos en el ámbito de la prevención de conflictos que incluyen la política de cooperación para el desarrollo, la política comercial, el control de armamento, la política de derechos humanos, la política medioambiental, los instrumentos diplomáticos y humanitarios o las estructuras y capacidades para la gestión civil y militar en contextos de crisis. Esto conduce a valorar si se ha integrado la lucha contra los riesgos del cambio climático en los instrumentos arriba citados, o cuando menos en alguno de ellos. Por ello, a continuación se enumerarán algunas de las estrategias o iniciativas que han adoptado las instituciones competentes de la UE para paliar los efectos del cambio climático en el ámbito de la prevención de conflictos.

En este sentido, uno de los principales instrumentos en el ámbito de la prevención de conflictos, es el EU Conflict Early Warning System (EWS, una herramienta clave del Enfoque integral de la UE para los conflictos y las crisis externas que se aplica en el contexto de la acción exterior de la UE y sus Estados miembro). Este mecanismo permite la identificación de riesgos de conflictos violentos en un Estado o región determinada con el objetivo de poder adoptar

¹⁵ Discurso del presidente Donald Tusk en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Acción Climática, 23 de septiembre de 2019, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/09/23/speech-by-president-donald-tusk-at-the-un-climate-action-summit/>, (Último acceso: 19.01.2020).

¹⁶ Intervención del presidente Donald Tusk ante la 74.ª Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de septiembre de 2019, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/09/26/address-by-president-donald-tusk-to-the-74th-und-nations-general-assembly/>, (Último acceso: 19.01.2020).

medidas para prevenir estos riesgos y lo relevante es que se han incluido indicadores, como el de inseguridad alimentaria, para identificar potenciales riesgos de conflicto. Otro sistema que puede ofrecer indicadores significativos en la detección temprana de riesgos producidos por el clima es el servicio de imágenes por satélite Copérnico, antes denominado “Global Monitoring for Environment and Security”, una iniciativa desarrollada en colaboración con la Agencia Espacial Europea (ESA) a través de la Agencia Europea de Medio Ambiente y que tiene entre sus objetivos el de mitigar los efectos del cambio climático, que puede recopilar datos relevantes sobre el medio ambiente y la seguridad, como ha ocurrido, por ejemplo, en la búsqueda de supervivientes después de los huracanes Harvey e Irma en 2017.

Por su parte, la Comisión Europea cuenta con diferentes Direcciones Generales responsables de la gestión de las cuestiones ambientales como son DG de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO), la DG de Acción por el Clima (DG CLIMA) o la DG de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG NEAR). Como han puesto de relieve Bergamaschi, Mabey, Born y White (2019), esta fragmentación conlleva importantes problemas de coordinación en esta materia. No obstante, existe una iniciativa relevante en el ámbito de la seguridad climática que ha sido destacada por Bremberg, Sonnsjö y Mobjörk (2018) y que es desarrollada por la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO). Ésta supone que, a través de la Alianza Global para el Cambio Climático (GCCA), se preste apoyo técnico y financiero a Estados en vías de desarrollo y los Estados menos desarrollados a fin de combatir problemas derivados del cambio climático a través de actividades que van desde la adaptación, mitigación y reducción del riesgo de desastres. Otras de las iniciativas relevantes de esta institución son las desarrolladas en cooperación con otros Estados o grupos de Estados, como es el Memorando de entendimiento sobre paz, seguridad y gobernanza, firmado el 23 de mayo de 2018 por la Comisión Europea y la Comisión de la UA, que ha proporcionado un marco para una cooperación reforzada entre ambas organizaciones destinada a afrontar los retos en materia de paz y seguridad, y concretamente en “la lucha conjunta contra las amenazas para la seguridad y seguridad relacionadas con el clima, para fortalecer la capacidad para abordar los riesgos de inestabilidad, inseguridad y conflicto derivados de la interacción del cambio climático y los factores sociales, económicos, demográficos y políticos”, (“Memorandum de entendimiento entre la Unión Africana y la Unión Europea sobre paz, seguridad y gobernanza”, 2018).

También cabe destacar las medidas financieras adoptadas para apoyar la lucha contra el cambio climático, como el Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (2014-2020), en el que, a través del Reglamento (UE) 230/2014, la UE se ha comprometido a ofrecer apoyo técnico y financiero para que Estados terceros puedan abordar amenazas que traigan consigo problemas de seguridad como, por ejemplo, el impacto de desplazamientos repentinos de población. En la práctica, este instrumento ha proporcionado fondos para la evaluación de potenciales riesgos a la seguridad derivados del clima en Asia Central y Europa de forma coordinada con la OSCE¹⁷.

Finalmente, se pueden resaltar algunas iniciativas en el desarrollo de las capacidades civiles y militares en materia de seguridad climática dado que pueden resultar de utilidad

¹⁷ Se trata de la iniciativa ENVSEC, <https://www.osce.org/projects/climate-change-and-security>, (Último acceso: 19.01.2020).

para responder a algunos riesgos de seguridad relacionados con el clima. Así, por ejemplo, se han comenzado a evaluar factores climáticos en diversos escenarios de gestión de crisis y a desarrollar una mayor coordinación con el Mecanismo de Protección Civil de la UE. Esto se confirma con la modificación de la Decisión nº 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, del 20 de febrero 2019, que prevé una intensificación de la prevención y preparación ante desastres. En lo relativo a las capacidades militares, en 2011 la Agencia Europea de Defensa (EDA) lanzó una herramienta estratégica denominada “Military Green”¹⁸ para fortalecer las capacidades de defensa y gestión de crisis, promoviendo el desarrollo y la implementación de nuevas tecnologías ambientalmente responsables, la reducción de la denominada huella de carbono de los contingentes militares y el desarrollo de políticas verdes en operaciones desarrolladas en entornos de estrés climático.

Sobre estas últimas cuestiones se ha discutido en una importante reunión en agosto de 2019, en la que por primera vez los ministros de Defensa de la Unión Europea debatieron sobre la relación entre el cambio climático y la seguridad¹⁹, en concreto sobre dos objetivos fundamentales: por un lado, asegurar que las Fuerzas Armadas contribuyan a encarar los efectos del cambio climático reduciendo su dependencia energética y su huella de carbono; y por otro, abordar la incidencia de los efectos del cambio climático en el despliegue de las Fuerzas Armadas, tanto en la fase de adiestramiento como en el planteamiento y desarrollo de las operaciones militares.

No cabe duda de que la UE ha ido adoptando algunas iniciativas para combatir los riesgos a la seguridad derivados del cambio climático, aunque, como ha dicho algún autor, a diferencia de otros ámbitos, “existe una falta de desarrollo sobre esta cuestión en la evaluación de conflictos existentes, la prevención de conflictos y la gestión de crisis por los gobiernos europeos”²⁰ (Stang, Dimsdale, 2017). En ese sentido, resulta necesario intensificar las capacidades de la UE en el desarrollo de políticas y acciones vinculadas a la prevención de conflictos como una forma de incorporar estos aspectos en la política exterior y de seguridad de la UE. Ello incluye la distribución de fondos con cargo al presupuesto de la UE para financiar acciones en materia de clima y seguridad, así como la coordinación con terceros Estados para desarrollar la dimensión de la seguridad ambiental y climática en futuros acuerdos de cooperación. Finalmente, un incremento en el desarrollo de capacidades del personal militar y diplomático generaría una conciencia militar sobre el papel del medio ambiente en los conflictos y la integración de esta dimensión en los mandatos de las misiones de la UE.

4. Para concluir: La necesidad de pasar de las palabras a los hechos

Como se ha intentado poner de relieve, la evidencia empírica sobre las consecuencias del cambio climático ha supuesto que, tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el

¹⁸ Sobre esta iniciativa: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/military-green-leaflet.pdf>. (Último acceso: 19.01.2020).

¹⁹ Reunión informal de ministros de Defensa, 28-29.8.2019, <https://eu2019.fi/en/events/2019-08-28/informal-meeting-of-eu-defence-ministers->, (Último acceso: 19.01.2020).

²⁰ Traducción propia.

de la UE, se analice esta cuestión desde la perspectiva de su incidencia en la seguridad internacional. No obstante, en la UE la seguridad climática no se ha integrado de manera coherente y efectiva en su política exterior, como demuestra el trato que le da esta organización a aquella en la vigente Estrategia Global de seguridad y defensa de 2016. En este sentido, la UE debe recordar que “la seguridad climática probablemente se convertirá en una de las cuestiones estratégicas determinantes en los próximos años y, por tanto, ha de estar en el centro de las estrategias de seguridad” (Youngs, 2014).

Es cierto que la UE actualmente reconoce el impacto real que el cambio climático representa para la seguridad internacional; así, se puede afirmar que esta organización ha adoptado una amplia gama de medidas para mitigar los efectos del cambio climático. No obstante, y sin negar la importancia de ese aspecto, la UE debe también adoptar medidas para hacer frente a los riesgos derivados del cambio climático como las posibles amenazas para la paz y la seguridad, y formular en consecuencia, una respuesta acorde con esa amenaza. Esto supone que la UE debe de pasar de las palabras a los hechos y adoptar medidas distintas y de carácter plural, porque así son los riesgos para la seguridad que se derivan del cambio climático.

Si, como ha dicho algún autor, “la mejor manera de describir al enfoque de la UE hacia la seguridad climática es una especie de ‘securitización-lite’” (Youngs, 2014), será necesario que la UE integre las consideraciones de seguridad climática en los procesos de formulación de políticas, el desarrollo de políticas e instrumentos financieros de las instituciones de la UE, al tiempo que se perfeccionan las capacidades de alerta temprana. Solo así acortará la distancia entre sus palabras y los hechos, y cumplirá con sus aspiraciones de asumir el liderazgo mundial en esta materia, al desarrollar una acción coherente y efectiva en materia de seguridad climática dentro y fuera de sus fronteras.

5. Bibliografía

- ALEXANDER, H.; SIMON, J., (2015). “‘Unable to Return’ in the 1951 Refugee Convention: Stateless Refugees and Climate Change”, *Florida Journal of International Law*, vol. 26, nº. 3, pp. 1-28
- AZNAR GÓMEZ, M. J., (2013). “El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 26, pp. 1-23
- BERCHIN, I. & Others, (2017). “Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees”, *Geoforum*, nº 84, 2017, pp. 147-150
- BERGAMASCHI, L.; MABEY, N.; BORN, C. & WHITE, A. (2019). “Managing Climate Risk for a Safer Future: A New Resilience Agenda for Europe”, E3G series, pp. 21-22.
- BREMBERG, N. (2019). “EU foreign and security policy on climate-related security risks”, SIPRI Policy Brief, p. 3.
- BREMBERG, N.; SONNSJÖ H. & MOBJÖRK, M. (2018). “The EU and climate-related security risks: a community of practice in the making?”, *Journal of European Integration*, vol. 41, nº 5, 2019, pp. 623-639

- BUHAUG, H.; GLEDITSCH, H. P.; THEISEN, O. M., (2008). "Implications of Climate Change for Armed Conflict", *Social Dimensions of Climate Change*, The World Bank, Washington DC, pp. 1-48
- CASADO CLARO, M. F. (2017). "El Cambio Climático: un caso de securitización exitosa del medio ambiente", *Relaciones Internacionales*, nº 34, pp. 31-50
- CASTROVIEJO BOLÍVAR, M. (2017). "La política de la Unión Europea en materia de cambio climático", *Cuadernos de Estrategia*, (Ejemplar dedicado a: El cambio climático y su repercusión en la defensa), nº 193, pp. 75-128
- CONCA, K.; THWAITES, J.; LEE, G., (2017). "Climate Change and Global Security: What Role for the UN Security Council", *Global Policy and Development*, Friedrich-Ebert-Stiftung New York Office, pp. 1- 8.
- DEL RIO, C., (2016). "El cambio climático en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea", *Revista UNISCI*, nº 42, p. 79.
- DOBRIĆ, M., (2019). "Rising Statelessness Due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law Offer Sufficient Protection?", *The Statelessness and Citizenship Review*, vol. 1, nº. 1, pp. 42–68.
- ESPÓSITO, C.; TORRES, A., (2011). "Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los nuevos refugiados", *Relaciones Internacionales*, nº. 17, pp. 67-86
- FERNÁNDEZ EGEA, R. M.; SINDICO, F. (2007). "El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿líder en la política climática global?", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, nº. 14, pp. 1-13
- GILES CARNERO, R. (2017). "La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 57, pp. 193-215
- HAWA, K., (2017). "Health & Climate Security: The Interconnected Security Challenges of Climate Change and Infectious Disease" in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 51-58.
- HOLLAND, A.; BABSON, E., (2017). "Atlantis 2.0: How Climate Change Could Make States Disappear and What Means for Global Security", in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 28-34
- KETTUNEN, M., NOOME, D., NYMAN, J., (2018). "Reinforcing Environmental Dimensions of European Foreign and Security Policy", *THINK 2030*, pp. 24-27.
- LUNDGREN, M.; MONHEIM, K. (2007). "Climate Change and European Security", *Policy Analysis Exercise*, MPP Program, pp. 1-68.
- MCLEMAN, R., (2017). "Migration and Displacement in a Changing Climate" in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 100-108.

- SCHOFIELD, C., (2013). "Holding Back the Waves? Sea-level Rise and Maritime Claims", in: *Climate Change: International Law and Global Governance*, O. C. Ruppel, C. Roschmann and K. Ruppel-Schlichting (eds.), Nomos, Baden-Baden, pp. 593-614
- SONNSJÖ H.; BREMBERG, N.; (2016). "Climate Change in a EU Security Context: The Role of the European Actions Service", *Research Report*, Stockholm International Peace Research Institute & The Swedish Institute of International Affairs, pp. 10-12.
- STANG, G.; DIMSDALE, T. (2017). "The Eu and Climate Security", *Policy Brief*, ISS, pp. 1-6
- TROMBETTA, M. (2008). "Environmental security and climate change: analysing the discourse", *Cambridge Review of International Affairs*, v. 21, nº 4, p. 585.
- UNHCR, (2011). "Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States", *Legal and protection policy research series*, pp. 1-24
- YOUNGS, R., (2014). "El cambio climático y la política de seguridad de la UE: un desafío pendiente", *FRIDE*, GR:EEN - Global Re-ordering: Evolution through European Networks, p. 3